

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2020-2-003

Anna Paterek

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID: 0000-0002-5777-9129

NIEMIECKA POLITYKA WOBEC UCHODźCów NA PRZYKŁADZIE KRAJU ZWIĄZKOWEGO WOLNEGO HANZEATYCKIEGO MIASTA BREMA

Wprowadzenie

Podjęta przez kanclerz Angele Merkel we wrześniu 2015 r. decyzja o otwarciu granicy dla syryjskich uchodźców stała się symbolem ustanowienia „oazy humanitaryzmu” i nowym przejawem niemieckiej kultury otwartości (*Willkommen-skultur*). Równocześnie przyczyniła się do polaryzacji społeczeństwa, wzrostu znaczenia ruchów prawicowych, agresji wobec uchodźców, a także wdrażania bardziej restrykcyjnych instrumentów w zakresie polityki azylowej.

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki uchodźczej z punktu widzenia lokalnych społeczności krajów związkowych. Służy temu analiza uwarunkowań, istoty i wyzwań związanych z zaostrzoną sytuacją imigracyjną na poziomie niemieckiego miasta-landu Brema (Wolnego Hanzeatyckiego Miasta Brema). Nacisk położony został na społeczną percepcję i polityczną dyskusję wokół omawianej problematyki. Analiza opiera się na hipotezie o zróżnicowanych szansach na uzyskanie ochrony dla osób wnioskujących o azyl w poszczególnych krajach związkowych. Brema postrzegana jest jako bardziej otwarta i liberalna, w przeciwieństwie do landów konserwatywnych i restrykcyjnych w kwestiach azylowych: Bawarii i Brandenburgii. Artykuł jest próbą odpowiedzi na pytania

o przyczyny i czynniki wpływające na kształtowanie takiej polityki w Wolnym Hanzeatyckim Mieście Brema, a także o granice i wyzwania bremeńskiej kultury otwartości. W artykule wykorzystana została jakościowa analiza treści i analiza przypadków (*case study*).

Kryzys uchodźczy i jego konsekwencje dla bremeńskiej polityki wobec uchodźców

W 2015 r. do Niemiec przybyło 890 tys. uchodźców¹, ponad dwukrotnie więcej niż w 1992 r., co stanowiło dotychczasowy rekord². W 2016 r. liczba wniosków o azyl osiągnęła apogeum – pomiędzy styczniem a grudniem Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF) zarejestrował łącznie 745 545 pierwszych i powtórnych wniosków o azyl; dla porównania: w 2015 r. było ich 476 649. Od tego czasu następuje ich sukcesywny spadek: w 2019 r. – 165 938, od stycznia do kwietnia 2020 – 43 065³. Około 1/3 spośród wszystkich 920 687 osób ubiegających się o azyl w 2016 i 2017 r. pochodziła z Syrii (34,2%), prawie co szósty wnioskodawca przybył z Afganistanu, a co ósmy z Iraku (odpowiednio 15,6% i 12,8%)⁴.

W sierpniu 2015 r. kanclerz Merkel zaapelowała do niemieckiego społeczeństwa: „Żyjemy w uporządkowanych, bardzo uporządkowanych warunkach. [...] Większość z nas nie zna uczucia całkowitego wyczerpania związanego ze strachem”. Przyjęcie uchodźców jest „narodowym zadaniem” dla Niemiec, w którym w takim samym stopniu chodzi o rozstrzygnięcie „kto ma dużą szansę na pozostanie z nami”, jak i „kto jej nie posiada”⁵. Słynne „damy radę” przyniosło jej w konsekwencji tyle samo krytyki co pochwał. Choć wypowiedź ta

¹ W myśl konwencji genewskiej o statusie uchodźców z 1951 r. uchodźcą jest osoba, która: przebywa poza terytorium państwa, którego jest obywatelem; nie posiada ochrony kraju, z którego pochodzi; jej wyjazd jest skutkiem uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych.

² W 1992 r. sytuacja była związana ze zjednoczeniem Niemiec i napływem imigrantów z państw bloku komunistycznego; w 2015 r. do źródeł największej od czasów II wojny światowej masowej migracji do Europy należały konflikty zbrojne, prześladowania i bieda oraz – przede wszystkim – brak stabilności na Bliskim Wschodzie (wojna domowa w Syrii, konflikt w Libii i Iraku) i w krajach afrykańskich. Szerzej na ten temat zob.: J. Oltmer, *Globale Migration. Geschichte und Gegenwart*, 3. Edition, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 2016, s. 106–134.

³ Stan na kwiecień 2020; BAMF, „Aktuelle Zahlen”, April 2020, s. 5, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-april-2020.html?nn=284722> [dostęp: 25.05.2020].

⁴ Bundeszentrale für politische Bildung, Asyl, 1.04.2018, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61634/asyl> [dostęp: 20.05.2020].

⁵ P. Große, *Deutschland und die Flüchtlinge: Wie 2015 das Land veränderte*, „Deutsche Welle”, 11.02.2019, <https://www.dw.com/de/deutschland-und-die-fl%C3%BChtlinge-wie-2015-das-land-ver%C3%A4nderte/a-47459712> [dostęp: 22.05.2020; tłum. A. Paterek].

odnosiła się do dyskusji wokół prawa i procedury azylowej, stała się również częścią szerszej debaty o integracji i przynależności narodowej oraz o definiowaniu kto zasługuje na to czy stać się częścią narodu⁶. Na początku 2017 r. w perspektywie zbliżającej się kampanii wyborczej do Bundestagu ówczesny przewodniczący SPD Sigmar Gabriel w odpowiedzi na pytanie o ocenę polityki Merkel wobec uchodźców, stwierdził: „Wielkim osiągnięciem humanitaryzmu pozostaje fakt, że Niemcy jesienią 2015 r. przyjęli uchodźców wojennych z Syrii i innych krajów. Ale prawdą jest też to, że takie niekontrolowane otwarcie granic nie ma prawa się powtórzyć”⁷.

W połowie lat 80. XX w. reakcją na masowy napływ uchodźców do Niemiec oraz falę rasistowskich i ksenofobicznych aktów agresji na obcokrajowców, było zaostrzenie przepisów azylowych poprzez wprowadzenie zmian w art. 16 niemieckiej ustawy zasadniczej. Uściślono m.in., że prawo do azylu przysługuje osobie, która jest ofiarą prześladowania politycznego przez podmioty państwowe. Obowiązujące od 2005 r. nowe prawo imigracyjne poszerzyło jego zakres o zagrożenia stwarzane przez podmioty pozapaństwowe, np. grupy terrorystyczne czy kartele. 1 stycznia 2016 r. w odpowiedzi na masowy napływ uchodźców i rosnącą liczbę wniosków o azyl z państw bałkańskich w 2015 r. wprowadzone zostało rozporządzenie w sprawie Bałkanów Zachodnich⁸. Umożliwiało ono obywatelom z Albanii, Bośni i Hercegowiny, Kosowa, Czarnogóry, Macedonii Północnej i Serbii w latach 2016–2020 imigrację do Niemiec w celach zarobkowych pod warunkiem uzyskania wizy uprawniającej do wykonywania pracy. Jego efektem było znaczne zmniejszenie się liczby wniosków o azyl składanych przez obywateli tych krajów⁹. Tym samym państwa Bałkanów Zachodnich uznane zostały za bezpieczne kraje pochodzenia, co pozwala na rozpatrywanie wniosków w trybie przyspieszonym, a w przypadku odrzucenia natychmiastową deportację do kraju pochodzenia¹⁰.

⁶ *Ibidem*; zob. A. Paterek, *Między humanitaryzmem a zagrożeniem – dyskusje wokół sekurytyzacji migracji na przykładzie Niemiec*, [w:] *Bezpieczeństwo, prawa człowieka, stosunki międzynarodowe*, t. 2, red. nauk. M. Malczyńska-Biały, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2019, s. 142–153; szerzej zob. N. Matthiesen, *Krise ohne Grenzen. Hintergründe und Kollateralschäden deutscher Flüchtlingspolitik*, Verlag Tredition, Hamburg 2017.

⁷ S. Böll, K. Brinkbäumer, M. Sauga, „*Es muss auch ein kultureller Kampf werden*”; *Gespräch mit Sigmar Gabriel*, „Spiegel”, 7.01.2017, <https://www.spiegel.de/spiegel/sigmar-gabriel-ueber-das-spd-konzept-fuer-den-bundestagswahlkampf-a-1128910.html> [dostęp: 20.05.2020].

⁸ Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung - BeschV), § 26 Beschäftigung bestimmter Staatsangehöriger, https://www.gesetze-im-internet.de/beschv_2013/_26.html [dostęp: 20.05.2020].

⁹ Ich liczba spadła z 120 882 w 2015 r. do 4 399 w 2018; Bundeszentrale für politische Bildung, Migrationspolitik – April 2020, 15.05.2020, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/309773/migrationspolitik-april-2020> [dostęp: 22.05.2020].

¹⁰ E. Stasik, *Niemcy: Sterowana migracja zarobkowa zamiast wniosków o azyl*, „Deutsche Welle”, 25.10.2016, <https://www.dw.com/pl/niemcy-sterowana-migracja-zarobkowa-zamiast-wniosk%C3%B3w-o-azyl/a-36150983> [dostęp: 22.05.2020].

Biorąc pod uwagę kraj pochodzenia, w latach 2014–2020 największą grupę osób starających się po raz pierwszy o azyl w Niemczech stanowili Syryjczycy, a także Irakijczycy i Afgańczycy. W tabeli 1 przedstawiono szczegółowy ranking krajów pochodzenia w tym okresie.

Tabela 1. Osoby ubiegające się o azyl w Niemczech według kraju pochodzenia (w liczbach, 2014–2020)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
inne 61 134	Syria 158 657	Syria 266 250	inne 60 531	Syria 44 167	Syria 39 270	Syria 18 399
Syria 39 332	inne 78 265	Afganistan 127 012	Syria 48 974	inne 41 502	inne 37 566	inne 14 408
Serbia 17 172	Albania 53 805	inne 120 022	Irak 21 930	Irak 16 333	Irak 13 742	Irak 5356
Erytrea 13 198	Kosowo 33 427	Irak 96 116	Afganistan 16 423	Iran 10 857	Turcja 10 784	Afganistan 4288
Afganistan 9115	Afganistan 31 382	Iran 26 426	Erytrea 10 226	Nigeria 10 168	Afganistan 9522	Turcja 3290
Albania 7865	Irak 29 784	Erytrea 18 854	Iran 8608	Turcja 10 160	Nigeria 9070	Iran 2059
Kosowo 6908	Serbia 16 700	Albania 14 853	Turcja 8027	Afganistan 9942	Iran 8407	Nigeria 1944
Macedonia 5614	nieokreślone 11 721	nieokreślone 14 659	Nigeria 7811	Erytrea 5571	nieokreślone 3727	nieokreślone 1907
Irak 5345	Erytrea 10 876	Pakistan 14 484	Somalia 6836	Somalia 5073	Somalia 3572	Erytrea 1433
Pakistan 3968	Macedonia 9083	Nigeria 12 709	Federacja Rosyjska 4884	nieokreślone 4220	Erytrea 3520	Gruzja 1340
nieokreślone 3421	Pakistan 8199	Federacja Rosyjska 10 985	nieokreślone 4067	Federacja Rosyjska 3938	Gruzja 3329	Somalia 1332

*stan na sierpień 2020 r., dane za okres styczeń–lipiec 2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bundeszentrale für politische Bildung, Demografie von Asylsuchenden in Deutschland, 24.08.2020, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/zahlen-zu-asyl/265710/demografie> [dostęp: 7.09.2020].

Większość wnioskodawców to osoby do 30 roku życia, przy czym największą grupę stanowią dzieci i młodzież do lat 16. W okresie od stycznia do kwietnia 2020 r. BAMF przyjął 37 440 pierwszych wniosków i 5625 wniosków ponownych, co daje łącznie 43 065 wniosków o azyl. Jest to o 28,1% mniej w porównaniu z tym samym okresem w poprzednim roku, kiedy do BAMF skierowano 59 889 wniosków o azyl (51 370 pierwszych wniosków i 8519 wniosków ponownych). W dalszym ciągu utrzymuje się przewaga wnioskodawców z Syrii, Iraku i Afganistanu. Niewielki odsetek migrantów przybywa do Niemiec

z Afryki. Afrykanie stanowili tylko ok. 5% ogólnej liczby migrantów w latach 2000–2017¹¹.

Federalny charakter państwa niemieckiego determinuje jednocześnie proces przyjmowania uchodźców. Kształtowanie polityki azylowej Niemiec należy do kompetencji federacji. BAMF, który jest częścią Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, odpowiada za rejestrację i rozpatrywanie wniosków o azyl. Odpowiedzialność za ośrodki przyjęć uchodźców ponoszą Ministerstwa Spraw Wewnętrznych poszczególnych krajów związkowych¹².

Rozdzielenie osób ubiegających się o azyl na poszczególne kraje związkowe przeprowadza się w systemie kwotowym EASY (*Erstverteilung von Asylbegehrenden*)¹³ według tzw. klucza z Königstein. Kwoty obliczane są co roku na podstawie wysokości wpływów z podatków (2/3) i liczby mieszkańców poszczególnych krajów związkowych (1/3). W 2015 r. na Nadrenię Północną-Westfalię przypadła najwyższa, a na Bremę¹⁴ najniższa kwota osób ubiegających się o azyl¹⁵.

Przewidziane w budżecie państwa wydatki na koszty związane z przyjęciem uchodźców (tzw. *asylbedingte Kosten*) w 2016 r. wyniosły 21,7 mld euro, w 2017 r. – 21,22 mld, a w 2018 r. – 23 mld (stan na wrzesień 2019 r.), bez uwzględnienia wkładu ponoszonego samodzielnie przez kraje związkowe, czyli zakwaterowania, opieki i działań integracyjnych. W 2019 r. budżet federacji przewidywał 22,9 mld euro, w tym 6 mld celem odciążenia krajów związkowych i gmin¹⁶. Koszty ponoszone przez kraje związkowe w 2015 r. obejmowały łącznie 5,23 mld euro netto (w tym Brema 64,182 mln); w 2016 r. było to odpowiednio 9,23 mld (91,215 mln), w 2017 r. – 5,6 mld (45,819 mln), w 2018 r. – 4,66 mld (37,454 mln)¹⁷. Zestawienie wydatków (brutto) poniesionych przez

¹¹ Bundeszentrale für politische Bildung, Migrationspolitik..., *op. cit.*

¹² Szerzej zob.: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, *Flüchtlinge regional besser verteilen Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus*, Köln, 24.02.2016.

¹³ Aplikacja za pomocą której dokonywany jest rozdział między landy osób ubiegających się o azyl.

¹⁴ W przypadku Nadrenii Północnej-Westfalii kwota według klucza wyniosła 21,24052%, co stanowiło 23,77324% ogółu wniosków, a w przypadku Bremy – 0,94097%, tj. 1,06110% ogółu wniosków; BAMF, *Das Bundesamt in Zahlen 2015; Asyl, Migration und Integration*, 2016, s. 16.

¹⁵ *Erstverteilung der Asylsuchenden (EASY)*, BAMF, 14.11.2019, <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Erstverteilung/erstverteilung-node.html> [dostęp: 22.05.2020].

¹⁶ Bundeszentrale für politische Bildung, *Asylbedingte Kosten und Ausgaben*, 15.10.2019, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/zahlen-zu-asyl/265776/kosten-und-ausgaben> [dostęp: 25.05.2020].

¹⁷ Statistisches Bundesamt (Destatis), *Asylbewerberleistungen, Bruttoausgaben, Einnahmen und Nettoausgaben nach Bundesländern und im Zeitvergleich*, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Asylbewerberleistungen/Tabellen/liste-ausgaben-einnahmen-cw.html> [dostęp: 25.05.2020].

Bremę w latach 2015–2018 na świadczenia dla osób ubiegających się o azyl zawiera tabela 2.

Tabela 2. Brema – wydatki brutto według ustawy o świadczeniach dla osób ubiegających się w Niemczech o azyl (w mln euro) poniesione w latach 2015–2018

	Wsparcie w utrzymaniu	Świadczenia podstawowe	Świadczenia dodatkowe	Łącznie
2015	7 989	40 006	16 659	64 654
2016	11 584	49 289	31 220	92 093
2017	16 695	15 172	16 197	48 064
2018	15 111	10 308	13 060	38 478

Gwałtowny wzrost wnioskodawców w okresie od sierpnia 2015 do marca 2016 r. i związane z nim przeciążenie w placówkach nie pozwoliły na terminowe przypisanie świadczeń według ustawy o świadczeniach dla ubiegających się o azyl (*Asylbewerberleistungsgesetz*, AsylBLG). Dane dotyczące dochodów i wydatków są zaniżone w przypadku 2015 r. i ujęte w statystyce za 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020, <https://www.destatis.de> [dostęp: 26.05.2020].

Brema jest najmniejszym z 16 niemieckich krajów związkowych (jej liczba mieszkańców wynosi 681 092, z czego 554 138 to Niemcy, a 126 954 obcokrajowcy (stan na marzec 2020 r.))¹⁸. Na jego terenie od 2013 r. do 2016 r. sukcesywnie wrosła liczba osób ubiegających się o azyl: w 2013 r. po raz pierwszy wniosek złożyło 1111 osób, w 2015 r. – 4689, w 2016 r. – 8771. Od 2017 r. widoczny jest jej wyraźny spadek do 2495 osób, w 2018 r. – 1880, w 2019 r. – 1683; według ostatnich danych od stycznia do kwietnia 2020 r. wniosek złożyło 319 osób¹⁹.

Brema postrzega się jako społeczeństwo wielokulturowe, co odzwierciedla wysoki udział obcokrajowców w ogólnej liczbie ludności. W 2016 r. wynosił on 16,5%; wśród pozostałych landów tylko Berlin posiadał większy odsetek – 16,7%²⁰. Według danych z września 2019 r. za trzeci kwartał odsetek ten wzrósł do 18,65% (127 264); na koniec 2019 r. według danych Centralnego Rejestru Cudzoziemców (*Ausländerzentralregister*, AZR) w Bremie było już 135 600 obcokrajowców (z czego 72 970 stanowili mężczyźni, a 62 630 kobiety)²¹.

¹⁸ „Bevölkerungsstand im Land Bremen” 2020, Quartal 1, https://www.statistik.bremen.de/publikationen/statistische_berichte/bevoelkerung-11545 [dostęp: 24.10.2020].

¹⁹ BAMF, „Aktuelle Zahlen”, *op. cit.*, s. 8.

²⁰ Statistisches Bundesamt: GENESIS-Online Datenbank: Bevölkerung (Stand: 01/2018) za: Bundeszentrale für politische Bildung, Ausländische Bevölkerung nach Bundesländern, 1.04.2018, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61625/auslaendische-bevoelkerung-nach-bundeslaendern> [dostęp: 25.05.2020].

²¹ Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020, stand: 24.05.2020, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=previous&levelindex=4&levelid=1590356904573&levelid=1590356677044&step=3#abreadcrumb> [dostęp: 25.05.2020].

W 19. kadencji bremeńskiego parlamentu (*Bremische Bürgerschaft*)²², przypadającej na lata 2015–2019, krajowy rząd (*Senat*)²³ tworzyła koalicja SPD/Sojusz'90/Zieloni; w obecnej 20. kadencji (2019–2023) do tych partii dołączyła Lewica (*Die Linke*). Porozumienie koalicyjne z maja 2015 r. zawiera osobną część zatytułowaną *Uchodźcy (Flüchtlinge)*²⁴, w której oba współtworzące land miasta: Brema i Bremerhaven potwierdzają zobowiązanie do poszanowania prawa do azylu. Mając na uwadze szybko rosnące liczby uchodźców przybywających w ostatnich latach do Europy podkreślono wyzwania, które ta sytuacja stwarza przed krajami przyjmującymi, a zwłaszcza przed miastami. Stawienie im czoła i tym samym otwarcie uchodźcom perspektywy życia we wspólnocie wymaga dostosowania wszystkich obszarów polityki, począwszy od opieki nad dziećmi, przez edukację, zatrudnienie, na budownictwie mieszkaniowym kończąc. „Celem jest integracja uchodźców we wszystkich obszarach życia codziennego (jak edukacja, opieka zdrowotna, zatrudnienie) od samego początku”²⁵. Od gmin wymaga to stworzenia nowych struktur, użycia dużych finansowych środków, improwizacji i wyciągania wniosków na przyszłość z kryzysów oraz niepowodzeń. Brema i Bremenhaven są zdecydowane działać w interesie uchodźców oraz obywateli obu miast w sposób sprawiedliwy, przejrzysty i efektywny. Opieka nad uchodźcami jest wspólnym zadaniem gmin i kraju związkowego. Odpowiedzialność za stworzenie niezbędnego zaplecza pobytu dla uchodźców powierzono senator ds. społecznych, młodzieży, integracji i sportu (*Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport*)²⁶. Uznano, że zapewnienie jak największej liczbie uchodźców zakwaterowania i adekwatnej opieki jest najlepszym warunkiem do udanej integracji. Umowa zapowiada lepsze dostosowanie publicznej infrastruktury w zakresie przystępnych cenowo mieszkań, oferty opieki nad dziećmi, zdolności kształcenia i szkoleń, doradztwa, dostępności tłumaczy oraz ustanowienia i profesjonalizacji zawodu pośrednika językowego i integracyjnego. Wskazuje się na już istniejący problem nieletnich uchodźców, przybywających do Bremy bez opieki oraz na ich podział między krajami związkowymi na takich samych zasadach jak ma to miejsce w przypadku dorosłych uchodźców. Mowa jest również o działaniach wspierających otwarcie rynku pracy, ułatwiających uznawanie zagranicznych dyplomów, czy umożliwiających uchodźcom dostęp do bremeńskich uczelni wyższych. Bremeńska koalicja domaga się zniesienia obowiązującej na poziomie federalnym ustawy AsylbLG i włączenia przepisów dotyczących

²² Bremen, <https://landesportal.bremen.de/buergerschaf> [dostęp: 25.05.2020].

²³ Bremen, Die Zusammensetzung des Senats, <https://landesportal.bremen.de/senat/zusammensetzung-des-senats> [dostęp: 25.05.2020].

²⁴ SPD, Bündnis 90/Die Grünen, *Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015–2019*, Bremen, 13.07.2015, s. 70–72.

²⁵ *Ibidem*, s. 70.

²⁶ Od 2011 r. urząd ten pełni Anja Stahmann (Sojusz'90/Zieloni).

świadczeń dla imigrantów do zabezpieczenia podstawowego (*Grundsicherung*). Ponadto postuluje objęcie podstawową opieką medyczną: imigrantów o nieregulowanym statusie pobytu (bez odpowiednich dokumentów), osób które przybyły do Niemiec w ramach łączenia rodzin, obywateli UE nie posiadających ubezpieczenia zdrowotnego i osób ubiegających się o azyl. W przypadku ostatniej grupy zapowiedziano kontynuację obejmowania uchodźców kartą zdrowia, a dołączającym członkom syryjskich rodzin zapewnienie opieki medycznej. Rozszerzona zostanie pomoc dla uchodźców po traumatycznych doświadczeniach, dotyczy to zwłaszcza kobiet, które powinny znaleźć się w oddzielnych ośrodkach²⁷. Kobiety mają szczególne potrzeby w odniesieniu do warunków przyjmowania, z uwagi na towarzyszące przymusowym przesiedleniom liczne uwarunkowane płcią formy wykorzystywania i prześladowania, jak handel ludźmi i przemoc seksualna.

Umowa koalicyjna z maja 2019 r. rządu SPD/Sojusz'90/Zieloni/Lewica nie zawiera już osobnego akapitu poświęconego uchodźcom. Kwestie dotyczące imigrantów znajdują się w części *Integracja (Integration)* i koncentrują się na walce z dyskryminacją i rasizmem oraz na wzmocnieniu partycypacji i samoorganizacji imigrantów (m.in. sieci samopomocy). Porozumienie koalicyjne odwołuje się do koncepcji nowoczesnego społeczeństwa przyjmującego migrantów, które opiera się na inkluzji, współdziale, równych szansach do kształtowania swojego życia. Mowa jest m.in. o stworzeniu centralnej, autonomicznej landowej placówki antydyskryminacyjnej, która będzie działała na poziomie zarówno jednostek, jak i struktur. W ramach koncepcji integracyjnej dla uchodźców zapowiedziano kontynuację i rozwój takich inicjatyw, jak: placówka doradcza „Wsparcie w sąsiedztwie”, biuro pośredniczące w zakwaterowaniu, lokalne przedsięwzięcia dla rodzin i młodzieży, program Pośrednik językowy i integracyjny SprInter (*Sprach- und Integrationsmittler SPInter*), koordynacja wolontariatu w ramach projektu „Razem w Bremie”, lokalne kursy językowe²⁸. Kluczowe znaczenie przypisano nauce języka niemieckiego, stworzeniu wystarczającej oferty kursów językowych i integracyjnych dla rodziców sprawujących opiekę nad dziećmi, a także – w zależności od potrzeb – długofalowemu doradztwu, szkoleniom i uzyskiwaniu niezbędnych kwalifikacji, aby wspierać młodych uchodźców i imigrantów „na drodze pomiędzy edukacją i pracą”²⁹. Utworzenie niezależnej placówki antydyskryminacyjnej i jej adekwatne wyposażenie, w powiązaniu z istniejącą siecią samopomocy ma stworzyć „niezawodne i zrównoważone struktury”³⁰.

²⁷ SPD, Bündnis 90/Die Grünen, *op. cit.*, s. 72.

²⁸ SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke, *Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019–2023*, Bremen, 13.08.2019, s. 56–57.

²⁹ *Ibidem*, s. 57.

³⁰ *Ibidem*, s. 60.

Zapisy umowy koalicyjnej są po części rezultatem tragicznego wydarzenia, do którego doszło w noc sylwestrową na przełomie 2016 i 2017 r. – 15-letni uchodźca z Syrii zmarł w wyniku pobicia przez trzech mężczyzn. W kwietniu 2019 r. sprawcy zostali skazani przez bremeński sąd: dwóch braci narodowości tureckiej (37- i 26-latek) na karę 12 lat pozbawienia wolności, a 16-letni Niemiec – Armenczyk na 6 lat więzienia³¹.

Do tematów które w 2015 r. wyznaczały publiczną debatę w Bremie należały przede wszystkim: zakwaterowanie uchodźców w namiotach (5 obozów namiotowych, z łózkami dla ok. 1650 osób), salach gimnastycznych i halach fabrycznych (18 hal mieszczących ok. 2 tys. osób) oraz konieczność stworzenia zamkniętej placówki dla nieletnich przestępców głównie z Maghrebu, uważanych za „nieosiągalnych” z punktu widzenia pracy socjalnej³². W pierwszych miesiącach 2015 r. do Bremy przybyło znacznie więcej niż do innych, porównywalnych miast młodych uchodźców bez opieki dorosłych. W lutym ówczesny burmistrz Jens Böhrnsen (SPD) w związku z falą przestępstw popełnianych przez grupę liczącą 25 nieletnich, zaapelował o stworzenie „zamkniętego ośrodka”, uzasadniając to konsekwentnym działaniem „by nie zagrozić wysokiemu poziomowi akceptacji uchodźców w Bremie”. Propozycja ta wywołała jednak kontrowersje i nie zyskała większości³³.

Mając na uwadze ograniczone środki finansowe i gwałtowny napływ uchodźców istotny był brak zgody Zielonych na przefinansowanie przez rząd federalny w październiku 2014 r. tzw. kompromis w sprawie azylu. Bremeński rząd (*Senat*) wstrzymał się od głosu w tej sprawie w Bundesracie. Chodziło przede wszystkim o uznanie państw Bałkanów Zachodnich za bezpieczne kraje pochodzenia, co w przekonaniu bremeńskich Zielonych stawiało ich obywateli w „gorszej pozycji” i było wyrazem nieodpowiedniej polityki odstraszenia.

Nastroje rozczarowania i niezadowolenia wśród uchodźców wiązały się z biurokratyzacją procedur administracyjnych – kilkutygodniowym oczekiwaniem w niepewności co do swojej sytuacji, bez: jasnych informacji o tym jak postępować, szans na przyjęcie do nowej społeczności, prywatności w przymusowych ośrodkach przyjmujących, wyraźnej perspektywy na znalezienie pracy i nadziei na sprowadzenie członków swojej rodziny³⁴. Początkowo z negatywną

³¹ *Lange Haftstrafen für Totschlag an 15-jährigem Syrer*, „Der Spiegel”, 8.04.2019, <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/bremen-15-jaehriger-syrer-totgepruegelt-lange-haftstrafen-verhaengt-a-1261813.html> [dostęp: 26.05.2020].

³² *Flüchtlingspolitik in Bremen – der Steckbrief*, Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2016/01/09/fluechtlingspolitik-bremen-der-steckbrief> [dostęp: 25.05.2020].

³³ *Die „umF” – unbegleitete minderjährige Flüchtlinge*, Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2015/12/12/die-umf-unbegleitete-minderjaehrige-fluechtlinge> [dostęp: 25.05.2020].

³⁴ *Bremens Ruf als weltoffene Stadt und die Realität der Notunterkünfte*, Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2015/12/12/bremens-ruf-als-weltoffene-stadt-und-die-realitaet-der-notunterkuenfte> [dostęp: 25.05.2020].

oceną spotykały się kursy języka niemieckiego dla nowo przybyłych. Osoby w wieku od 6 do 16 lat, którym przyznano w Bremie status uchodźcy są objęte obowiązkiem szkolnym. Odsetek dzieci w wieku szkolnym był początkowo niewielki³⁵. Pod koniec 2015 r. ok. 1700 uchodźców uczęszczało do bremeńskich szkół. Większość z nich brała udział w tzw. wstępnych kursach intensywnej nauki języka niemieckiego³⁶. Zakłada się, że po roku będą oni mogli uczęszczać do regularnych klas. Mimo przewidzianych dla nich miejsc możliwości szkół są bardzo ograniczone. Klasa w Bremie liczy do 24 osób; w przypadku klas integracyjnych liczba uczniów powinna być niższa i powinny znaleźć się w nich wymagające specjalnej troski dzieci uchodźców. Projekt rozporządzenia resortu edukacji przewidywał możliwość zwiększenia klas o 10% dla uczniów po kursach językowych, z zastrzeżeniem przestrzennych możliwości szkoły. Stworzenie nowych klas wymagałoby dodatkowych środków finansowych. Bremeńska senator ds. edukacji Claudia Bogedan nalegała, aby dzieci z rodzin uchodźców i imigrantów uczyły się we wspólnych, a nie specjalnych klasach tylko dla uchodźców. Ponadto postulowała powołanie nowych nauczycieli dla piętnastu dodatkowych klas. Nie udało jej się tego wyegzekwować w senacie/rządzie Bremy – poparcie zyskała koncepcja zwiększenia maksymalnej liczby uczniów przypadających na jedną klasę³⁷.

Już pod koniec 2017 r. i z początkiem 2018 r. zapewnienie obowiązku szkolnego dla dzieci uchodźców przybyłych w 2015 r. wymagało podjęcia konkretnych działań. Na początku 2018 r. senator Bogedan mówiła o nadciągającej na bremeńskie szkoły „fali imigracji”: tylko w szkołach podstawowych w 2018 r. było o 232 dzieci więcej niż w 2017 r., a do 2024 r. będzie ich aż o 2800 więcej. W konsekwencji latem 2018 r. do szkół średnich przystąpiło ich o 400 więcej niż w latach wcześniejszych, a do 2025 r. przystąpi ich o ok. 2450 więcej. Aby sprostać temu wyzwaniu przy dziesięciu szkołach podstawowych, siedmiu szkołach średnich i gimnazjum zaplanowano postawienie i dostosowanie mobilnych kontenerów, służących wcześniej do zakwaterowania uchodźców, co pozwoli na oszczędności (koszt szacuje się na 120 tys. euro, w przeciwieństwie do nowych 200 m² za 210 tys. euro)³⁸.

Bremeńska Rada ds. Uchodźców zwracała uwagę na niedostosowanie systemu szkolnego i zróżnicowanego poziomu edukacji dla uchodźców. Przepelnione kursy przygotowawcze, trudności w znalezieniu miejsca szkolenia mogą w konsekwencji być podstawą do deportacji – osoby, które uczęszczają do szkoły lub są w trakcie szkolenia nie mogą być deportowane. Zasadę tę początkowo

³⁵ Większość uchodźców stanowią mężczyźni w wieku poborowym od 18 do 30 lat, którzy uciekają przed wojną i są zdeterminowani do podróży w nieznane.

³⁶ A. Klöpfer, *Alleine in der Schule*, „TAZ”, 24.01.2018, <https://taz.de/Umstrittenes-Projekt-fuer-Gefluechtete/!5476052/> [dostęp: 25.05.2020].

³⁷ Heinrich-Böll-Stiftung, *Flüchtlinge wollen deutsch lernen und studieren*, <https://www.boell.de/de/2015/12/12/fluechtlinge-wollen-deutsch-lernen-und-studieren> [dostęp: 25.05.2020].

³⁸ K. Wolschner, *Container machen Schule*, „TAZ”, 6.02.2018, <https://taz.de/Bremen-ist-von-Gefluechteten-ueberrascht/!5479669/> [dostęp: 25.05.2020].

wprowadziła Brema, potem przyjęto ją na poziomie federacji. Odroczenie deportacji ma miejsce również w przypadku wstępnego zakwalifikowania na kursy. Na ukończenie szkoły średniej młodzi uchodźcy mają tylko 2–3 lata. Szkolenie zostaje przełożone w przypadku braku miejsc. Resort finansów wraz z Bremeńską Izbą Handlową (Handelskammer Bremen – IHK für Bremen und Bremerhaven)³⁹ przeznacza rocznie do dyspozycji do 100 miejsc szkoleniowych dla uchodźców, jednak wiele z nich pozostaje nieobsadzonych⁴⁰. Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa (Deutscher Industrie- und Handelskammertag, DIHK) opracowała przewodnik dla przedsiębiorców zatytułowany *Integracja uchodźców w edukacji i zatrudnieniu*, zawierający kompleksowe informacje na temat formalno-prawnych regulacji statusu i długości pobytu, możliwości kształcenia i zatrudnienia, praktyk, form wsparcia, uznawania zagranicznych dyplomów i świadectw, kursów językowych i kwestii integracji na danym obszarze⁴¹.

Kontrowersje wokół bremeńskiej kultury otwartości

Gwałtowna fala uchodźców napływających do Niemiec jeszcze bardziej uwiarydomiała zróżnicowanie szans na uzyskanie azylu w poszczególnych krajach związkowych. Na początku 2015 r. Heiko Habbe, prawnik i ekspert do spraw azylu niemieckiego oddziału Jezuickiej Służby Uchodźcom (Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland) zwracał uwagę na duże różnice w liczbach odrzuconych wniosków między landami w 2013 r.: w Hamburgu było to 43,4%, podczas gdy w Dolnej Saksonii tylko 26,5%⁴². Kwestia ta stała się przedmiotem niemieckiej debaty publicznej po odpowiedzi rządu federalnego⁴³ na pisemne zapytanie posłów frakcji Lewicy⁴⁴ z sierpnia 2017 r. o różnice między krajami związkowymi w praktyce przyznawania prawa do azylu przez BAMF. W pierwszej połowie 2017 r. były one znaczące w stosunku do uchodźców z Iranu, Iraku, Afganistanu i Erytrei. Brema charakteryzowała się najwyższymi kwotami przyznanej ochro-

³⁹ Zob.: *Flüchtlinge in Wirtschaft und Gesellschaft integrieren*, Handelskammer Bremen – IHK für Bremen und Bremerhaven, <https://www.handelskammer-bremen.de/ausbildung-und-weiterbildung/ausbildung-fluechtlinge/resolution-fluechtlinge-2778366> [dostęp: 26.05.2020].

⁴⁰ L. Thöle, *Ausbildung droht Abschiebung*, „TAZ”, 29.11.2017, <https://taz.de/Junge-Ge-fluechtete-unter-Zugzwang/15463574/> [dostęp: 26.05.2020].

⁴¹ DIHK, *Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Beschäftigung Leitfaden für Unternehmen*, Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V., Februar 2017.

⁴² A. Maisch, *So unterschiedlich bewerten die Länder Asylanträge*, „Die Welt”, 17.01.2015, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article136479315/So-unterschiedlich-bewerten-die-Laender-Asylantraege.html> [dostęp: 25.05.2020].

⁴³ *Unterschiede in den Bundesländern in der Asylentscheidungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge*, Deutscher Bundestag 18. Wahlperiode, Drucksache 18/13670, 9.10.2017.

⁴⁴ *Beabsichtigte und unbeabsichtigte Auswirkungen des Betäubungsmittelrechts überprüfen*, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/13436, 25.11.2016.

ny, a nowe kraje związkowe najniższymi. Kwota ta liczona jest na podstawie liczby pozytywnie rozpatrzonych statusów uchodźcy/prawa do azylu lub ochrony subsydiarnej w stosunku do wszystkich zgłoszonych wniosków o azyl. W przypadku uchodźców z Iraku stanowiła ona w Bremie 96,4%, czyli prawie dwa razy więcej niż w Berlinie – 50,3%; dla porównania w Brandenburgii było to 56,1%, a w Bawarii 56,4%. Również w przypadku wniosków Afgańczyków i Irańczyków różnice między landami są duże. Rozpiętość pomiędzy pozytywnymi decyzjami dla wnioskodawców z Afganistanu wynosiła od 30,9% w Brandenburgii, 36,2% w Bawarii do 61% w Meklemburgii-Pomorzu Przednim i 65% w Bremie. Dla Iranu kwota ta oscylowała między 37,6% w Bawarii a 85% w Bremie. Wniośki Irańczyków w Bawarii, Brandenburgii i Turynii były częściej negowane niż akceptowane. Z kolei kwoty wnioskodawców z Syrii we wszystkich landach osiągnęły ponad 99% – w pierwszej połowie 2017 r. prawie 70 tys. Syryjczyków przyznano status uchodźcy lub objęto ich ochroną subsydiarną. Co ciekawe tylko co setny Afgańczyk, Irakijczyk lub Syryjczyk uznany został za uprawnionego do azylu – rzeczywistego azylu w żadnym kraju związkowym nie otrzymało więcej niż 1% spośród nich. Inaczej było w przypadku Erytrejczyków, którym prawa tego udzielono dla ponad 5% wniosków w Hamburgu, ale prawie nigdy w nowych krajach związkowych (np. w Meklemburgii-Pomorzu Przednim na 250 wydanych decyzji nie było żadnej o udzieleniu prawa do azylu, podobnie w Turynii na 646 odpowiedzi)⁴⁵.

Łącznie w pierwszej połowie 2017 r. BAMF wydał decyzje w sprawie ok. 444 tys. wniosków z różnych krajów, z czego prawie 200 tys. pozytywnych. Tak zwana ogólna kwota ochrony wyniosła 44,4%. Ponad 92 tys. osób uznano za uchodźców, lecz tylko 2631 otrzymało azyl, co stanowiło 0,6% ogółu wnioskodawców. Ponad 75 tys. razy przyznano ochronę subsydiarną.

Rząd federalny uzasadnił różnice między krajami związkowymi tym, że każda procedura azylowa jest „kontrolą indywidualnych przypadków”, których okoliczności nawet u osób z tego samego kraju pochodzenia mogą się znacznie różnić. Ponadto, landowe placówki BAMF różnią się liczbą rozpatrywanych wniosków i nie każdy kraj pochodzenia jest reprezentowany w równym stopniu⁴⁶. W przekonaniu posłanki Ulli Jelpke (Lewica) nie są to jednak wiarygodne wyjaśnienia dla tak różnych kwot. Co więcej, nie powinno dochodzić do sytuacji, w której „afgańscy uchodźcy przykładowo w Brandenburgii czy Bawarii mają tylko połowę szans na status ochronny w porównaniu do Bremy”⁴⁷.

⁴⁵ *Unterschiede in den..., op.cit.*, s. 7, 20.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 8

⁴⁷ L. Gaida, *Warum viele Flüchtlinge in Bremen höhere Asyl-Chancen haben als in Bayern*, „Focus”, 13.10.2017, https://www.focus.de/politik/deutschland/schutzquote-warum-viele-fluechtlinge-in-bremen-hoehere-asyl-chancen-haben-als-in-bayern_id_7713359.html [dostęp: 25.05.2020].

Laura Gaida, dziennikarka internetowego wydania „Focus”, wskazuje na trzy powody nierównych szans na ochronę w poszczególnych krajach związkowych. Pierwszy to „przypadki indywidualne”. Wszystkie wnioski rozpatrywane są przez krajowe delegatury BAMF, które są niezależne od lokalnych rządów. W odpowiedzi na zapytanie magazynu centrala BAMF podkreśliła nacisk na jednolite podejście obowiązujące urzędników. Ich szkolenie przebiega według „ogólnych wskazówek służbowych i obowiązujących wytycznych w zakresie krajów pochodzenia”. Jednocześnie w oparciu o te wytyczne „każdy wniosek o azyl jest indywidualnie sprawdzany i rozstrzygany”. Urząd wyjaśnia zróżnicowanie kwot konkretnymi przesłankami i przyczynami uchodźstwa, które w przypadku nawet tego samego kraju pochodzenia należy rozpatrywać jednostkowo. Ponadto kraje związkowe w zróżnicowanym stopniu opracowują poszczególne kraje pochodzenia – w Bremie wniosek o azyl złożyło tysiąc Afgańczyków, a w Bawarii ponad 14 tys.⁴⁸

Przy drugiej przesłance którą jest kierowanie się przez decydentów w większym stopniu krajową wykładnią prawa, a nie indywidualnymi przypadkami, Gaida powołuje się na opinię adwokata Guntera Christa, który reprezentuje głównie afgańskich uchodźców. Jego zdaniem istotną rolę odgrywają tu również uprzedzenia urzędników. Z jego doświadczenia w Hamburgu odrzucono dużo wniosków Afgańczyków, w przeciwieństwie do innych placówek gdzie rozpatrywano je raczej pozytywnie. Potwierdzają to również oficjalne statystyki. W przekonaniu Christa urzędnicy BAMF kierują się wykładnią właściwego sądu administracyjnego, aby „sędziowie jak najrzadziej wytykali im błędy”. Wykładnia sądów również jest niejednolita – jak sam mówi: „z tym samym przypadkiem wygrywam w jednym i przegrywam w innym sądzie”⁴⁹.

Trzecim uzasadnieniem zróżnicowanych szans na ochronę w poszczególnych krajach związkowych są panujące w nich nastroje polityczne, które determinują rozstrzygnięcia urzędników BAMF. Dziennikarka wskazuje na badania przeprowadzone na Uniwersytecie w Konstancji pod kierownictwem Geralda Schneidera. Studium obejmujące lata 2010–2015 pokazało, że „szczególnie landy z większą liczbą ataków ksenofobicznych wykazują niższy wskaźnik przyznawania azylu. Oznacza to, że skrajnie prawicowe nastroje w kraju związkowym mogą mieć wpływ na decydentów w oddziałach BAMF”. Nie dlatego, że urzędnicy znajdują się pod czyjąś presją, „ale raczej nieświadomie nie chcą ryzykować pogorszenia sytuacji” – argumentuje Schneider⁵⁰. Również „polityczny kolor” danego kraju związkowego może wpływać na decydentów. Według Schneidera w szczególności polityka rządzącej partii ma wpływ na deportację osób ubiegających się o azyl. W przypadku prowadzenia konserwatywnej polityki azylowej bardziej prawdopodobne będzie, że decyzje

⁴⁸ *Ibidem*; *Unterschiede in den...*, *op.cit.*, s. 4.

⁴⁹ A. Maisch, *op. cit.*

⁵⁰ L. Gaida, *op. cit.*

urzędników będą jej podporządkowane. Potwierdza to Bawaria i jej najsilniejsze ugrupowanie CSU⁵¹.

W maju 2018 r. wybuchł skandal wokół nieprawidłowości w przyznawaniu azylu przez placówkę BAMF w Bremie. Jej kierowniczka, współdziałając z trzema adwokatami, miała bez podstaw prawnych przyznawać azyl osobom z innych krajów związkowych (Dolnej Saksonii i Nadrenii Północnej-Westfalii), pomimo że nie był to właściwy terytorialnie dla nich urząd. W większości wnioskodawcami byli Jazydzi, mówiło się o 1200 przypadkach w okresie między 2013 a 2016 r.⁵² W odpowiedzi na zarzuty minister spraw wewnętrznych Horst Seehofer zamknął na kilka miesięcy bremeński BAMF, powołał dwie niezależne komisje kontrolne w celu zbadania sprawy, odwołał ze stanowiska Juttę Cordt, szefową centrali BAMF, oraz zapowiedział kompleksową jego reformę. Niektórzy dopatrywali się w bremeńskiej aferze, która miała sięgać aż do Berlina, zaangażowania kartelu przestępczego. Atmosfera w wielkiej koalicji stała się napięta – minister Seehofer znalazł się pod presją, a partiom koalicyjnym CDU, CSU i SPD groził spór o prawo azylowe. W 2019 r. sądy administracyjne w Hanowerze i Minden uznały jednak większość zarzutów za nieuzasadnione. Kontrola BAMF wykazała, że spośród 18 tys. pozytywnych decyzji w sprawie azylu tylko 28 zostało uznanych za nieprawidłowe lub bez podstawy prawnej. Centrala w Norymberdze powołała wewnętrzną 68 osobową grupę, która sprawdziła 12 tys. akt i 18 tys. pozytywnych decyzji azylowych wydanych przez placówkę w Bremie między 2006 a 2018 r. Wykazano błędy w 1% rozstrzygnięć, a tym samym Brema wypadła lepiej niż inne oddziały⁵³. We wrześniu 2019 r. bremeńska prokuratura wniosła oskarżenia o 121 przestępstw przeciwko byłej kierowniczce placówki i dwóm innym prawnikom. W latach 2014–2018 oskarżeni mieli nielegalnie chronić swoich klientów przed deportacją lub polepszyć ich status pobytu. Chodzi przede wszystkim o przestępstwa z tytułu prawa azylowego i pobytu, a także przyjmowania i przyznawania korzyści, fałszowania dokumentów i naruszania tajemnic urzędowych⁵⁴.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Zarzuty dotyczyły przyznania azylu Syryjczykom, którzy zostali już wcześniej zarejestrowani jako uchodźcy w Bułgarii lub nawet otrzymali tam azyl, aby w ten sposób uniemożliwić ich deportację do Bułgarii, oraz Jazydów przybyłych do Niemiec w latach 80. i 90. podających się wówczas za Turków, a od 2015 r. uznanych zgodnie z prawem za uchodźców poprzez okazanie dokumentów poświadczających, że w rzeczywistości są Syryjczykami. Obecnie Syryjczycy nie mogą zostać odesłani z powrotem do ojczyzny; M. Klingst, *Heiße Luft*, „Die Zeit”, 14.08.2019, <https://www.zeit.de/2019/34/asylpolitik-bamf-bremen-bescheide-betrug-fluechtlinge> [dostęp: 25.05.2020].

⁵³ Szerzej zob.: *ibidem*.

⁵⁴ *Landgericht Bremen prüft Anklage gegen frühere Bamf-Chefin*, „Die Zeit”, 12.01.2020, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-01/bamf-skandal-landgericht-bremen-anklage-pruefung>; A. Fromm, *Ein Medienskandal?*, „TAZ”, 18.05.2019, <https://taz.de/Nach-dem-Bremer-Bamf-Skandal/!5593166> [dostęp: 25.05.2020].

Do tej pory jednak (stan na październik 2020) sąd krajowy w Bremie nie wyznaczył terminu rozpoczęcia rozprawy głównej⁵⁵.

W sierpniu 2018 r. frakcje koalicji rządzącej Sojusz'90/Zieloni/SPD i Lewica przygotowały projekt uchwały pod obrady *Bremische Bürgerschaft* zatytułowanej *Ratowanie życia ludzkiego nie jest przestępstwem!*⁵⁶. W przyjętej uchwale bremeński parlament potępił każdą kryminalizację udzielania pomocy uchodźcom i migrantom na Morzu Śródziemnym oraz wyraził gotowość przejęcia przez Bremę uratowanych osób. Posłowie opozycyjnej CDU i FDP krytykowali w projekcie uchwały brak odniesienia do zwalczania przyczyn uchodźstwa i przemytu ludzi. Wzywali ponadto do zaangażowania możliwie wielu państw członkowskich UE w przyjęcie i podział uratowanych uchodźców. Z kolei Wściekli Obywatele (*Bürger in Wut*), prawicowe ugrupowanie reprezentowane w bremeńskim parlamencie od 2007 r. przez jednego deputowanego, głosując przeciwko jej zapisom, proponowało m.in. ustanowienie ośrodków (ang. *Refugee Cities*) dla wszystkich uratowanych na Morzu Śródziemnym uchodźców z Afryki Północnej⁵⁷.

Kolonialna przeszłość Bremy

Na tle dyskusji o współczesnych ruchach migracyjnych i uchodźczych ożyła kwestia kolonialnej przeszłości Bremy. Kolonializm stał się motorem rozwoju gospodarczego europejskich mocarstw i jednocześnie symbolem ujarzmienia i wysiedlenia miejscowej ludności, ludobójstwa czy wyzysku ekonomicznego ówczesnych kolonii. Rządy kolonialne były uzasadnione rzekomą wyższością kulturową władców. Rasistowska dyskryminacja Afrykanów, której wciąż nie udało się pokonać, jest zakorzeniona w tym myśleniu. Brema odgrywała kluczową rolę w kolonizacji Niemieckiej Afryki Południowo-Zachodniej. Jako miasto portowe i handlowe była ona ważnym aktorem gospodarczym. Cordula Weißköppel z Instytutu Etnologii i Kulturoznawstwa Uniwersytetu w Bremie zwraca uwagę na konieczność ponownej oceny zaangażowania Bremy w kolonialną przeszłość Niemiec w perspektywie długofalowej. W jej przekonaniu „nie należy postrzegać kolonializmu jako odosobnionego epizodu, ale bardziej

⁵⁵ J. Hinrichs, *Bremer Bamf-Affäre: Anklage schmort weiter*, „Weser Kurier”, 8.10.2020, https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-bremer-bamfaffaere-anklage-schmort-weiter-_arid,1937959.html [dostęp: 24.10.2020].

⁵⁶ *Menschenleben retten ist kein Verbrechen!*, Entschließungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, Bündnis 90/Die Grünen und der SPD, Drucksache 19/1792, 24.08.2018, <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp19/land/drucksache/D19L1792.pdf> [dostęp: 25.05.2020].

⁵⁷ *Bremische Bürgerschaft*, PlPr 19/68 vom 30.08.2018, s. 5620, https://paris.bremische-buergerschaft.de/starweb/paris/servlet.starweb?path=paris/LISSHFL.web&id=PARISDOK-FL&search=DID%3DK-23111&format=LISSH_MoreDokument_Report [dostęp: 25.05.2020].

w powiązaniu z historią Niemiec w Republice Weimarskiej, a następnie okresie nazistowskim [...]”⁵⁸. Weißköppel przywołuje nazwiska bremeńskich kupców – Adolfa Lüderitza czy Heinricha Vogelsanga, którzy początkowo dokonywali „nieformalnej” kolonizacji Afryki Południowej. Ważną rolę odegrali „odnoszący sukcesy właściciele statków, tacy jak Bremer Lloyd, który poszerzył szlaki morskie do Afryki Zachodniej i Południowej, co dało infrastrukturalne podstawy do systematycznego wykorzystywania lokalnej ludności. Bez tych szlaków operacje wojskowe w ówczesnej Niemieckiej Afryce Południowo-Zachodniej nie byłyby możliwe. Za pośrednictwem tej infrastruktury morskiej niezliczona ilość obiektów dziedzictwa kulturowego trafiła do Europy, zasilając do dnia dzisiejszego tamtejsze muzea [...]”. Do śladów bremeńskiej przeszłości kolonialnej należą: „historia handlu bawełną czy lukratywny biznes kawowy. Nie chodzi tylko o porty i firmy żeglugowe, ale także o produkcję przemysłową i to, jak rozwijała się ona po dekolonizacji do dnia dzisiejszego. Mniej znane są: istniejąca w Walle, dzielnicy Bremy fabryka juty, która miała silny wpływ na życie ówczesnych mieszkańców, czy handel wyrobami tytoniowymi – kupcom z Bremy, takim jak Melchers wejście do gospodarki kolonialnej umożliwiło zgromadzenie pierwszych bogactw”⁵⁹.

W niechlubną przeszłość Bremy wpisuje się – uznawane za pierwsze w XX w. – ludobójstwo Herero i Nama w Namibii. W latach 1904–1908 w ówczesnej kolonii Cesarstwa Niemieckiego – Niemieckiej Afryce Południowo-Zachodniej wojska kolonialne pod dowództwem generała Lothara von Trotha krwawo stłumiły powstanie ludów Herero i Nama, protestujących przeciwko okupacji kolonialnej i przymusowym wysiedleniom ze swoich terenów. Ofiarą polityki eksterminacji generała von Trotha padło ok. 65 tys. Herero i 10 tys. Namów, tysiące wysłano do obozów koncentracyjnych lub wysiedlono. Kolonia została nabyta na mocy nieuczciwej umowy przez bremeńskiego kupca Alfreda Lüderitza w 1884 r. i objęta ochroną Cesarstwa Niemieckiego przez kanclerza Otto von Bismarcka. Po utracie kolonii szczególnie neokolonialne kręgi w Bremie domagały się ich przywrócenia. Wyrazem tych dążeń było wzniesienie w 1932 r. „Słonia”, pomnika ku czci poległych w koloniach niemieckich żołnierzy. Dziś jest on określany jako „pomnik antykolonializmu”, upamiętniający ofiary kolonializmu. W latach narodowego socjalizmu Brema nosiła tytuł „miasta kolonialnego” (*Stadt der Kolonien*). Od 2015 r. rząd federalny prowadzi z rządem Namibii dialog dotyczący rozliczenia się z kolonialną przeszłością. Na początku 2017 r. przedstawiciele Hereo i Nama wniesli sprawę przeciwko

⁵⁸ S. Bilanceri, *Forscherin: Bremen muss seine Kolonialgeschichte besser aufarbeiten*, Butten un Binnen, 11.08.2019, <https://www.butenunbinnen.de/nachrichten/politik/aufarbeitung-deutscher-kolonialen-geschichte-bremen-namibia-herero-100.html> [dostęp: 26.05.2020].

⁵⁹ *Ibidem*.

rządowi RFN do sądu w Nowym Jorku, domagając się odszkodowań w wysokości 50 mld euro; rząd Namibii domaga się tylko połowy tej kwoty⁶⁰.

Brema już od 1970 r. jest zaangażowana w dialog na temat odpowiedzialności wynikającej z kolonialnej historii. Niemniej na fali bieżących wydarzeń w lutym 2016 r. bremeński parlament przyjął wniosek frakcji Sojusz '90/Zieloni i SPD zatytułowany „Bremeńska koncepcja pamięci o kolonializmie”⁶¹. Ma on na celu ponowną ocenę roli Bremy w polityce kolonializmu i jego konsekwencjach do dnia dzisiejszego, a także włączenie tej wiedzy do polityki edukacyjnej i kulturowej Bremy. W debacie nad wnioskiem pojawiły się głosy ustanowienia przy współpracy z Landową Centralą Kształcenia Politycznego (Landeszentrale für politische Bildung) sieci wspierającej inicjatywy i projekty, zrzeszającej różne podmioty i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. W grudniu 2016 r. zapowiedziany dialog oficjalnie zainaugurowała publiczna dyskusja⁶².

Podsumowanie

Badania opinii publicznej ARD *Deutschlandtrend* ze stycznia 2020 r. pokazują, że społeczeństwo niemieckie jest podzielone wokół kwestii przyjmowania dalszych uchodźców – 42% badanych uważało, że ich liczba może być taka jak obecnie, 40% – mniejsza, tylko 11% było zdania, że należałoby przyjąć ich więcej⁶³. To że idealizm kultury otwartości wobec dużej liczby uchodźców latem 2015 r. przeciążył lokalną społeczność, pokazuje bliższe spojrzenie na próby rozwiązania najpilniejszych kwestii dotyczących zakwaterowania, opieki zdrowotnej, edukacji czy zatrudnienia. Zaangażowanie na rzecz szeroko zakreślonej integracji, przeciwdziałanie dyskryminacji, rasizmowi i przestępczości wśród nieletnich uchodźców, czy zainicjowanie rozliczenia się z postkolonialną przeszłością stawiają wysoko poprzeczkę dla lokalnej społeczności, która często na-

⁶⁰ Zob. M. Schwikowski, *Reparacje za kolonializm. Gra na zwłokę*, „Deutsche Welle”, 15.10.2017, <https://www.dw.com/pl/reparacje-za-kolonializm-gra-na-zw%C5%82ok%C4%99/a-40959633>; E. Stasik, *Ludobójstwo w Namibii. Herero i Nama nadal chcą postawić Niemcy przed sądem*, „Deutsche Welle”, 26.01.2018, <https://www.dw.com/pl/ludob%C3%B3jstwo-w-namibii-herero-i-nama-nadal-cha%C4%85-postawi%C4%87-niemcy-przed-s%C4%85d/a-42325617> [dostęp: 26.05.2020].

⁶¹ *Bremisches Erinnerungskonzept Kolonialismus*, Bremische Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft, Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD, in der Bremischen Bürgerschaft, Drucksache 19/107 S, 16.02.2016, <https://paris.bremische-buergerschaft.de/starweb/paris/servlet.starweb> [dostęp: 26.05.2020].

⁶² Freie Hansestadt Bremen. Der Senator für Kultur, Bremens Rolle im Kolonialismus und die Folgen, <https://www.kultur.bremen.de/service/kolonialismus-13508> [dostęp: 26.05.2020].

⁶³ ARD-DeutschlandTrend, *Flüchtlingspolitik bleibt umstritten*, tagesschau.de, 24.01.2020, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-2073.html>; H. Mehlig, *Bürger über Zahl der aufzunehmenden Flüchtlinge gespalten*, „Weser Kurier”, 24.01.2020, https://www.weser-kurier.de/deutschland-welt/deutschland-welt-vermishtes_artikel,-buerger-ueber-zahl-der-aufzunehmenden-fluechtlinge-gespalten-_arid,1892112.html [dostęp: 26.05.2020].

potyka nowe pojawiające się przeszkody. Są nimi: standardy ochrony w związku ze wzrostem liczby zakażonych koronawirusem w ośrodkach dla uchodźców i związane z tym protesty, kontrowersyjny sposób ustalania wieku młodocianych uchodźców bez dokumentów czy protesty w przypadku przenoszenia ich w asyście policji i w kajdankach do placówek w innych landach⁶⁴. Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem bremeńskiej poseł Bundestagu Marieluise Beck (Sojusz '90/Zieloni), że „politykę kreuje sposób postrzegania rzeczywistości”⁶⁵.

Niemniej Brema pozostaje krajem związkowym otwartym na uchodźców, w którym w większym stopniu liberalna polityka rządzących wyraża interesy wielokulturowego społeczeństwa. Odzwierciedlają to wypracowywane i wdrażane przez rządzących i organizacje pozarządowe koncepcje stwarzające szanse na integrację uchodźców w społecznościach lokalnych. Na fali wydarzeń związanych z masową migracją powróciła kwestia odpowiedzialności Bremy za kolonialną przeszłość. Doświadczenia kryzysu, skandal azylowy, który początkowo wstrząsnął republiką, a w rezultacie uwidocznił sprawne działanie urzędu w sytuacji ekstremalnego przeciążenia, co prawda osłabił pozostającą od ponad siedemdziesięciu lat u władzy SPD⁶⁶, która w wyborach do parlamentu krajowego w 2019 r. zajęła drugie (24,5% głosów) po CDU (26,5%) miejsce, ale jednak nie przeszkodził kontynuacji zakorzenionych w tradycji silnie lewicowych, socjaldemokratycznych rządów i powstaniu koalicji SPD, Zielonych i Lewicy na lata 2019–2023.

Obecnie w Bremie funkcjonuje 27 przejściowych ośrodków dla uchodźców, dysponujących 3400 miejscami. Instytucje odpowiedzialne za ich zakwaterowanie i opiekę dobrze oceniają swoje przygotowanie do przyjęcia nawet większej ich liczby niż wynika to z klucza Königsteiner (w 2019 r. było to 1191 osób). Co roku do Bremy przybywa nawet dwa, trzy razy tyle osób, które trafiają do miejsc w innych krajach związkowych. Uchwała *Bremische Bürgerschaft* Ratowanie życia ludzkiego nie jest przestępstwem! z sierpnia 2018 r., której śladem poszły liczne gminy, przyczyniła się do powstania związku „Miast bezpiecznych

⁶⁴ Zob. A. Götz, *Senatorin bittet um Zeit*, „TAZ”, 5.05.2020, <https://taz.de/Dramatische-Lage-in-Fluechtlingsheim/!5679862/>; L. Drügemöller, *Protest gegen innere Mission*, „TAZ”, 5.02.2020, <https://taz.de/Umgang-mit-minderjaehrigen-Gefluechteten/!5658002> [dostęp: 26.05.2020].

⁶⁵ Heinrich-Böll-Stiftung, *Wie schaffen die das?*, <https://www.boell.de/de/fluechtlingspolitik-bremen> [dostęp: 22.05.2020].

⁶⁶ W Bremie od 1946 r. nieprzerwanie urząd burmistrza i zarazem przewodniczącego krajowego rządu sprawuje przedstawiciel SPD, a SPD jako najsilniejsza partia w parlamencie krajowym współtworzy krajowy rząd. W wyborach 26 maja 2019 r. pierwszy raz w historii powojennych Niemiec CDU zyskała przewagę nad SPD. Od 15 sierpnia 2019 r. na czele rządu koalicji SPD, Zielonych i Lewicy stoi wybrany większością głosów (47 głosów za, 35 przeciw na 82 wszystkich oddanych głosów) polityk SPD Andrea Bovenschulte. *Bovenschulte zu Bremens Bürgermeister gewählt*, „Der Spiegel”, 15.08.2019, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bremen-andreas-bovenschulte-zum-buergermeister-gewaehlt-a-1282078.html>; *Bremen ist eine Stadt extremer Gegensätze*, „Der Tagesspiegel”, 25.05.2019, <https://www.tagesspiegel.de/politik/nach-73-jahren-spd-regierung-bremen-ist-eine-stadt-extremer-gegensaeetze/24375976.html> [dostęp: 25.05.2020].

portów” w Berlinie. Już ok. 120 niemieckich gmin przyłączyło się do tej inicjatywy⁶⁷. W styczniu 2020 r. bremeński parlament przegłosował wniosek frakcji rządowych SPD, Zielonych i Lewicy o gotowości przyjęcia co najmniej 20 nieletnich uchodźców z greckich obozów, którzy trafili tam bez opieki dorosłych. Senator ds. wewnętrznych Ulrich Mäurer (SPD) odniósł się do sytuacji w tamtejszych ośrodkach, określając panujące tam warunki jako niehumanitarne, katastrofalne, będące wstydem dla Unii Europejskiej⁶⁸.

Bibliografia

- ARD-DeutschlandTrend, *Flüchtlingspolitik bleibt umstritten*, tagesschau.de, 24.01.2020, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-2073.html> [dostęp: 26.05.2020].
- BAMF, „Aktuelle Zahlen”, April 2020, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-april-2020.html?nn=284722> [dostęp: 25.05.2020].
- BAMF, *Das Bundesamt in Zahlen 2015; Asyl, Migration und Integration*, 2016.
- Beabsichtigte und unbeabsichtigte Auswirkungen des Betäubungsmittelrechts überprüfen*, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/13436, 25.11.2016.
- „Bevölkerungsstand im Land Bremen” 2020, Quartal 1, https://www.statistik.bremen.de/publikationen/statistische_berichte/bevoelkerung-11545 [dostęp: 24.10.2020].
- Bilanceri S., *Forscherin: Bremen muss seine Kolonialgeschichte besser aufarbeiten*, Buten un Binnen, 11.08.2019, <https://www.butenunbinnen.de/nachrichten/politik/aufarbeitung-deutscher-kolonialen-geschichte-bremen-namibia-herero-100.html> [dostęp: 26.05.2020].
- Bovenschulte zu Bremens Bürgermeister gewählt, „Der Spiegel”, 15.08.2019, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/bremen-andreas-bovenschulte-zum-buergermeister-gewahlt-a-1282078.html> [dostęp: 25.05.2020].
- Böll S., Brinkbäumer K., Sauga M., „Es muss auch ein kultureller Kampf werden”; *Gespräch mit Sigmar Gabriel*, „Spiegel”, 7.01.2017, <https://www.spiegel.de/spiegel/sigmar-gabriel-ueber-das-spd-konzept-fuer-den-bundestagswahlkampf-a-1128910.html> [dostęp: 20.05.2020].
- Bremen ist eine Stadt extremer Gegensätze*, „Der Tagesspiegel”, 25.05.2019, <https://www.tagesspiegel.de/politik/nach-73-jahren-spd-regierung-bremen-ist-eine-stadt-extremer-gegensaeetze/24375976.html> [dostęp: 25.05.2020].
- Bremen will 20 minderjährige unbegleitete Flüchtlinge aufnehmen*, Buten un Binnen, 29.01.2020, <https://www.butenunbinnen.de/nachrichten/politik/minderjaehrige-fluechtlinge-aufnahme-bremen-100.html> [dostęp: 26.05.2020].

⁶⁷ Oprócz Bremy region ten obejmuje Osterholz-Scharmbeck, Samtgemeinde Thedinghausen, Syke, Weyhe i Oldenburg; T. Thalmann, *Bremen ist vorbereitet auf mehr Flüchtlinge*, „Weser Kurier”, 15.01.2020, https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-bremen-ist-vorbereitet-auf-mehr-fluechtlinge-_arid,1889643.html [dostęp: 26.05.2020].

⁶⁸ Za przyjęciem wniosku głosował również poseł AfD; *Bremen will 20 minderjährige unbegleitete Flüchtlinge aufnehmen*, Buten un Binnen, 29.01.2020, <https://www.butenunbinnen.de/nachrichten/politik/minderjaehrige-fluechtlinge-aufnahme-bremen-100.html> [dostęp: 26.05.2020].

- Bremen, Die Zusammensetzung des Senats, <https://landesportal.bremen.de/senat/zusammensetzung-des-senats> [dostep: 25.05.2020].
- Bremen, <https://landesportal.bremen.de/buergerschaft> [dostep: 25.05.2020].
- Bremens Ruf als weltoffene Stadt und die Realität der Notunterkünfte*, Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2015/12/12/bremens-ruf-als-weltoffene-stadt-und-die-realitaet-der-notunterkuenfte> [dostep: 25.05.2020].
- Bremische Bürgerschaft, PIPr 19/68 vom 30.08.2018, https://paris.bremische-buergerschaft.de/starweb/paris/servlet.starweb?path=paris/LISSHFL.web&id=PARISDOK-FL&search=DID%3DK-23111&format=LISSH_MoreDokument_Report [dostep: 25.05.2020].
- Bremisches Erinnerungskonzept Kolonialismus*, Bremische Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft, Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD, in der Bremischen Bürgerschaft, Drucksache 19/107 S, 16.02.2016, <https://paris.bremische-buergerschaft.de/starweb/paris/servlet.starweb> [dostep: 26.05.2020].
- Bundeszentrale für politische Bildung, Asyl, 1.04.2018, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61634/asyl> [dostep: 20.05.2020].
- Bundeszentrale für politische Bildung, Asylbedingte Kosten und Ausgaben, 15.10.2019, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/zahlen-zu-asyl/265776/kosten-und-ausgaben> [dostep: 25.05.2020].
- Bundeszentrale für politische Bildung, Ausländische Bevölkerung nach Bundesländern, 1.04.2018, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61625/auslaendische-bevoelkerung-nach-bundeslaendern> [dostep: 25.05.2020].
- Bundeszentrale für politische Bildung, Demografie von Asylsuchenden in Deutschland, 24.08.2020, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/zahlen-zu-asyl/265710/demografie> [dostep: 7.09.2020].
- Bundeszentrale für politische Bildung, Migrationspolitik – April 2020, 15.05.2020, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/309773/migrationspolitik-april-2020> [dostep: 22.05.2020].
- Die „umf“ – unbegleitete minderjährige Flüchtlinge*, Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2015/12/12/die-umf-unbegleitete-minderjaehrige-fluechtlinge> [dostep: 25.05.2020].
- DIHK, *Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Beschäftigung. Leitfaden für Unternehmen*, Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V., Februar 2017.
- Drügemöller L., *Protest gegen innere Mission*, “TAZ”, 5.02.2020, <https://taz.de/Umgang-mit-minderjaehrigen-Gefluechteten/!5658002/> [dostep: 26.05.2020]
- Erstverteilung der Asylsuchenden (EASY)*, BAMF, 14.11.2019, <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Erstverteilung/erstverteilung-node.html> [dostep: 22.05.2020].
- Flüchtlinge in Wirtschaft und Gesellschaft integrieren*, Handelskammer Bremen – IHK für Bremen und Bremerhaven, <https://www.handelskammer-bremen.de/ausbildung-und-weiterbildung/ausbildung-fluechtlinge/resolution-fluechtlinge-2778366> [dostep: 26.05.2020].
- Flüchtlingspolitik in Bremen – der Steckbrief, Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/de/2016/01/09/fluechtlingspolitik-bremen-der-steckbrief> [dostep: 25.05.2020].

- Freie Hansestadt Bremen. Der Senator für Kultur, Bremens Rolle im Kolonialismus und die Folgen, <https://www.kultur.bremen.de/service/kolonialismus-13508> [dostęp: 26.05.2020].
- Freie Hansestadt Bremen. Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport, <https://www.soziales.bremen.de/> [dostęp: 25.05.2020].
- Fromm A., *Ein Medienskandal?*, „TAZ”, 18.05.2019, <https://taz.de/Nach-dem-Bremer-Bamf-Skandal/!5593166/> [dostęp: 25.05.2020].
- Gaida L., *Warum viele Flüchtlinge in Bremen höhere Asyl-Chancen haben als in Bayern*, „Focus”, 13.10.2017, https://www.focus.de/politik/deutschland/schutzquote-warum-viele-fluechtlinge-in-bremen-hoehere-asyl-chancen-haben-als-in-bayern_id_7713359.html [dostęp: 25.05.2020].
- Götz A., *Senatorin bittet um Zeit*, „TAZ”, 5.05.2020, <https://taz.de/Dramatische-Lage-in-Fluechtlingsheim/!5679862/> [dostęp: 26.05.2020].
- Große P., *Deutschland und die Flüchtlinge: Wie 2015 das Land veränderte*, „Deutsche Welle”, 11.02.2019, <https://www.dw.com/de/deutschland-und-die-fl%C3%BChtlinge-wie-2015-das-land-ver%C3%A4nderte/a-47459712> [dostęp: 22.05.2020].
- Heinrich-Böll-Stiftung, Flüchtlinge wollen deutsch lernen und studieren, <https://www.boell.de/de/2015/12/12/fluechtlinge-wollen-deutsch-lernen-und-studieren> [dostęp: 25.05.2020].
- Heinrich-Böll-Stiftung, Wie schaffen die das?, <https://www.boell.de/de/fluechtlingspolitik-bremen> [dostęp: 22.05.2020].
- Hinrichs J., *Bremer Bamf-Affäre: Anklage schmort weiter*, „Weser Kurier”, 8.10.2020, https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-bremer-bamfaffaere-an-klage-schmort-weiter-_arid,1937959.html [dostęp: 24.10.2020].
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln, *Flüchtlinge regional besser verteilen Ausgangslage und Ansatzpunkte für einen neuen Verteilungsmechanismus*, Köln, 24.02.2016.
- Klingst M., *Heiße Luft*, „Die Zeit”, 14.08.2019, <https://www.zeit.de/2019/34/asylpolitik-bamf-bremen-bescheide-betrug-fluechtlinge> [dostęp: 25.05.2020].
- Klöpfer A., *Alleine in der Schule*, „TAZ”, 24.01.2018, <https://taz.de/Umstrittenes-Projekt-fuer-Gefluechtete/!5476052/> [dostęp: 25.05.2020].
- Landgericht Bremen prüft Anklage gegen frühere Bamf-Chefin, „Die Zeit”, 12.01.2020, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-01/bamf-skandal-landgericht-bremen-anklage-pruefung> [dostęp: 25.05.2020].
- Lange Haftstrafen für Totschlag an 15-jährigem Syrer, „Der Spiegel”, 8.04.2019, <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/bremen-15-jaehriger-syrer-totgepruegelt-lange-haftstrafen-verhaengt-a-1261813.html> [dostęp: 26.05.2020].
- Maisch A., *So unterschiedlich bewerten die Länder Asylanträge*, „Die Welt”, 17.01.2015, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article136479315/So-unterschiedlich-bewerten-die-Laender-Asylantraege.html> [dostęp: 25.05.2020].
- Matthiesen N., *Krise ohne Grenzen. Hintergründe und Kollateralschäden deutscher Flüchtlingspolitik*, Verlag Tredition, Hamburg 2017.
- Mehlig H., *Bürger über Zahl der aufzunehmenden Flüchtlinge gespalten*, „Weser Kurier”, 24.01.2020, https://www.weser-kurier.de/deutschland-welt/deutschland-welt-vermishtes_artikel,-buerger-ueber-zahl-der-aufzunehmenden-fluechtlinge-gespalten-_arid,1892112.html [dostęp: 26.05.2020].

- Menschenleben retten ist kein Verbrechen!*, Entschließungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, Bündnis 90/Die Grünen und der SPD, Drucksache 19/1792, 24.08.2018, <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp19/land/drucksache/D19L1792.pdf> [dostęp: 25.05.2020].
- Oltmer J., *Globale Migration. Geschichte und Gegenwart*, 3. Edition, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 2016.
- Paterek A., *Między humanitaryzmem a zagrożeniem – dyskusje wokół sekurytyzacji migracji na przykładzie Niemiec*, [w:] *Bezpieczeństwo, prawa człowieka, stosunki międzynarodowe*, t. 2, red. nauk. M. Malczyńska-Biały, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2019.
- Schwikowski M., *Reparacje za kolonializm. Gra na zwłokę*, „Deutsche Welle”, 15.10.2017, <https://www.dw.com/pl/reparacje-za-kolonializm-gra-na-zw%C5%82ok%C4%99/a-40959633> [dostęp: 26.05.2020].
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke, *Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019–2023*, Bremen, 13.08.2019.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, *Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015–2019*, Bremen, 13.07.2015.
- Stasik E., *Ludobójstwo w Namibii. Herero i Nama nadal chcą postawić Niemcy przed sąd*, „Deutsche Welle”, 26.01.2018, <https://www.dw.com/pl/ludob%C3%B3jstwo-w-namibii-herero-i-nama-nadal- chc%C4%85-postawi%C4%87-niemcy-przed-s%C4%85d/a-42325617> [dostęp: 26.05.2020].
- Stasik E., *Niemcy: Sterowana migracja zarobkowa zamiast wniosków o azyl*, „Deutsche Welle”, 25.10.2016, <https://www.dw.com/pl/niemcy-sterowana-migracja-zarobkowa-zamiast-wniosk%C3%B3w-o-azyl/a-36150983> [dostęp: 22.05.2020].
- Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020, <https://www.destatis.de> [dostęp: 26.05.2020].
- Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020, stand: 24.05.2020, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=previous&levelindex=4&levelid=1590356904573&levelid=1590356677044&step=3#abreadcrumb> [dostęp: 25.05.2020].
- Statistisches Bundesamt (Destatis), *Asylbewerberleistungen, Bruttoausgaben, Einnahmen und Nettoausgaben nach Bundesländern und im Zeitvergleich*, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Asylbewerberleistungen/Tabellen/liste-ausgaben-einnahmen-ew.html> [dostęp: 25.05.2020].
- Thalmann T., *Bremen ist vorbereitet auf mehr Flüchtlinge*, „Weser Kurier”, 15.01.2020, https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-bremen-ist-vorbereitet-auf-mehr-fluechtlinge-_arid,1889643.html [dostęp: 26.05.2020].
- Thöle L., *Ausbildung droht Abschiebung*, „TAZ”, 29.11.2017, <https://taz.de/Junge-Ge-fluechtete-unter-Zugzwang/!5463574/> listopad 2017 [dostęp: 26.05.2020].
- Unterschiede in den Bundesländern in der Asylentscheidungspraxis des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge*, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/13670, 9.10.2017.
- Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung - BeschV), § 26 Beschäftigung bestimmter Staatsangehöriger, https://www.gesetze-im-internet.de/beschv_2013/_26.html [dostęp: 20.05.2020].
- Wolschner K., *Container machen Schule*, „TAZ”, 6.02.2018, <https://taz.de/Bremen-ist-von-Gefluechteten-ueberrascht/!5479669> [dostęp: 25.05.2020].

German Refugee Policy: The Free Hanseatic City of Bremen Experience

This paper investigates the response of local government and civil society to the refugee crisis in the city-state of Bremen. Liberal asylum policy, the migrant-friendly multicultural agenda is particularly shaped by the strong leftist, social-democratic tradition in this city state. The focus on The Free Hanseatic City of Bremen reflects the wide range of roles that it is playing as a large immigration community and a preferred destination for asylum-seekers, as well as Germany's former colonial hub. The article finds that the special role played by local city government in emergency response and long-term integration requires new policy reforms and institutional practices. Despite the enormity of the crisis and the scale of expenditures, Bremen has shown the ability to learn from mistakes and to innovate.

Key words: refugees, Germany, Bremen, refugee policy, asylum, Germany's federal states, the Federal Agency for Migration and Refugees

Niemiecka polityka wobec uchodźców na przykładzie kraju związkowego Wolnego Hanzeatyckiego Miasta Brema

Artykuł analizuje reakcję władz lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego na kryzys uchodźczy na poziomie Bremy, niemieckiego miasta na prawach kraju związkowego. Liberalna polityka azylowa – wielokulturowa agenda przyjazna migrantom kształtowana jest przez silną lewicową, socjaldemokratyczną tradycję tego landu. Skupienie się na Wolnym Hanzeatyckim Mieście Brema wynika z szerokiego zakresu ról, jakie odgrywa ono jako duża społeczność imigracyjna i preferowane miejsce pobytu dla osób ubiegających się o azyl, a także w przeszłości kolonialny ośrodek Niemiec. W artykule wysuwa się konkluzję, że szczególna rola, jaką odgrywają władze lokalne w reagowaniu kryzysowym i długofalowej integracji, wymaga nowych reform i praktyk instytucjonalnych. Pomimo ogromu kryzysu i skali wydatków Brema wykazała się umiejętnością uczenia się na błędach i wprowadzania innowacji.

Słowa kluczowe: uchodźcy, Niemcy, Brema, polityka wobec uchodźców, azyl, niemieckie kraje związkowe, Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców